Los Estados (des)Unidos: federalismo y descentralización en los tiempos de pandemia

Alexandra Artiles (Estados Unidos)*

Martín Gandur (Argentina)**

Amanda Driscoll (Estados Unidos)***

RESUMEN: ¿Cómo respondieron el gobierno federal y los gobiernos estatales a la pandemia de 2020? La historia del federalismo de los Estados Unidos indica que el gobierno federal se centralizó en tiempos de crisis, al comandar a los estados y establecer precedentes concretos en materia económica y sanitaria. En este capítulo, sostenemos que el gobierno federal se descentralizó durante la crisis sanitaria y económica ocasionada por la enfermedad covid-19 y alentó a los estados a establecer sus propios estándares económicos y sanitarios. Además, exploramos la respuesta descentralizada del gobierno federal ante la pandemia y trazamos los esfuerzos de los 50 estados en la mitigación de la crisis. Encontramos que existe una gran variación en sus respuestas, variación que demuestra el "precio del federalismo": los estados ofrecieron a sus ciudadanos respuestas diferentes a las crisis sanitaria y económica y agravaron las desigualdades que precedieron a la era de la pandemia.

PALABRAS CLAVE: Federalismo, descentralización, prelación.

1. Introducción

El 6 de marzo de 2020, el gobernador de Kentucky, Andy Beshear, declaró el estado de emergencia estatal en respuesta a la amenaza de salud pública por la nueva enfermedad covid-19. Antes del fin de marzo, el mismo

* Candidata doctoral del Departamento de Ciencia Política, Florida State University, Estados Unidos. aartiles@fsu.edu

** Estudiante doctoral del Departamento de Ciencia Política, Florida State University, Estados Unidos. mgandur@fsu.edu

*** Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política, Florida State University, Estados Unidos. adriscoll@fsu.edu

Beshear decretó la orden de permanecer en casa. El gobernador Bill Lee, del estado vecino de Tennessee, dictó las mismas declaraciones de emergencia y órdenes de permanecer en casa, aunque lo hizo casi una semana después que el gobernador Beshear. Ambos gobernadores tomaron estas medidas para "reducir la propagación del Covid-19"; de hecho, el gobernador Beshear anunció el cierre el 23 de marzo, una semana antes que Lee. Sin embargo, las similitudes entre las respuestas de ambos gobernadores culminan allí. Kentucky mantuvo cerrados los negocios no esenciales por 66 días, casi el doble de tiempo que su vecino Tennessee (34 días). En julio, Beshear ordenó el uso obligatorio de mascarillas o barbijos para todas las personas adultas en cualquier espacio público, una orden que se mantuvo hasta fines de octubre con posibilidades de ser extendida indefinidamente. Lee, por el contrario, no decretó una orden similar a nivel estatal, dejando dicha decisión a discreción de los condados y sus autoridades locales.

Kentucky y Tennessee son estados casi iguales en cuanto a composición étnica, ingresos y población.[1] Sin embargo, los enfoques adoptados por ambos gobernadores condujeron a resultados en salud pública drásticamente diferentes. Tomemos como ejemplo los condados de Simpson (Kentucky) y Robinson (Tennessee), los cuales comparten la frontera estatal y sus sedes gubernamentales se encuentran separadas por solo 57 kilómetros. Hasta el 31 de julio, Simpson registró solo 236 casos y 7 muertes por coronavirus, mientras que Robinson tenía más de 8 veces esa cantidad de casos (1.942) y más de 4 veces el número de muertes de su condado vecino (29).[2] El caso de estos condados no es un hecho aislado. El 31 de julio, la tasa de casos por cada 100.000 habitantes de Kentucky era menos de la mitad (45%) que la de Tennessee. Más allá de las consecuencias sanitarias, Tennessee experimentó mayores tasas de desempleo, hospitalización y mortalidad que Kentucky como consecuencia de la pandemia.[3]

---

1 United States Census Bureau, "Quick Facts: North Carolina; Tennessee; Kentucky; West Virginia; Virginia; United States", *Census.gov*; United States Bureau of Labor Statistics, "Local Area Unemployment Statistics", *United States Bureau of Labor Statistics*.

2 Centers for Disease Control and Prevention, "Cases in the U.S.", *CDC.gov*.

3 Worldometer, "COVID-19 Tracker", *Worldometers.info*.

Las discrepancias entre Kentucky y Tennessee son emblemáticas de los compromisos y concesiones que implica el federalismo en los Estados Unidos durante los tiempos de pandemia: la devolución o delegación federal otorga a los gobiernos estatales máxima flexibilidad para localizar las medidas políticas según les sea necesario, pero esta descentralización implica que las respuestas estatales y la mitigación de la crisis se distribuyen de manera desigual entre los estados.[4] En este trabajo, analizamos las múltiples maneras en las que el federalismo ha dado forma a la respuesta gubernamental a la doble crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia causada a partir del nuevo coronavirus. Primero describimos los antecedentes del federalismo estadounidense moderno, antes de trazar la evolución del federalismo de los Estados Unidos a lo largo del siglo XX. Considerando luego el período contemporáneo, examinamos la respuesta descentralizada del gobierno federal a la pandemia y explicamos los esfuerzos de los estados para mitigar la crisis. Sugerimos que la deslucida respuesta federal a la crisis y la devolución intencional a los estados invierten una tendencia de un siglo de centralización de políticas en manos del gobierno federal.

2. El federalismo en la teoría: el sistema dual o en capas

Antes de constitucionalizar el sistema federal, los primeros estados experimentaron dos tipos de gobierno. De 1607 a 1783, las colonias británicas norteamericanas existían bajo un sistema unitario colonial. En este sistema, la corona estableció políticas para todo el imperio a través de la distribución de recursos a los poderes coloniales locales para llevar dichas políticas a cabo.

Aunque los gobiernos unitarios obtienen beneficios en eficiencia bajo un régimen centralizado, también aumentan los costos de conformidad,[5]

---

4 Paul Peterson, *The Price of Federalism* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1995).

5 Los costos de conformidad son la diferencia entre lo que un actor individual prefiere idealmente y lo que la sociedad colectiva realiza. Los individuos pagan costos de conformidad toda vez que las decisiones colectivas difieren de sus preferencias.

requiriendo el acatamiento de los ciudadanos a las reglas y decisiones del gobierno central, sin perjuicio de las grandes diferencias en cuanto a intereses, preferencias y necesidades regionales. Los costos de conformidad centralizada son mayores en países geográficamente dispersos y geopolíticamente diversos, como era el caso de las primeras colonias británicas.[6]

El régimen centralizado bajo la corona británica fomentó el disenso entre líderes coloniales, quienes protestaron contra los caprichos impositivos de la corona sobre cualquier producto (hierro, té, azúcar o sombreros), como también contra las severas represiones sobre cualquier desacuerdo por parte de las colonias.[7] Esta opresión generó revueltas generalizadas, las cuales culminaron en la guerra por la independencia americana.[8] Los nuevos estados independientes operaron bajo su primer documento constitucional, los Artículos de la Confederación, que reflejaban la profunda desconfianza de los padres fundadores hacia el régimen centralizado, de modo que el documento salvaguardaba los poderes de los estados individuales mientras establecía un gobierno central intencionalmente impotente. Ulteriormente, la desestructuración del gobierno central llevó a la caída de la Confederación.[9] En 1787, en un intento de sortear las deficiencias de los Artículos de la Confederación, Estados Unidos adoptó un sistema federal. Buscando lograr un equilibrio entre las dos capas de gobierno, los padres fundadores trataron de establecer un gobierno central lo suficientemente fuerte como para sostener los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que al mismo tiempo brindara a los estados jurisdicción y control autónomos.[10]

---

6 Samuel Kernell *et al.*, *The Logic of American Politics* (Washington, DC: CQ Press, 2019).

7 Patrick J. Kiger, "7 Events That Enraged Colonists and Led to the American Revolution", *History.com*, 14 de julio de 2020.

8 Kernell *et al.*, *The Logic of American Politics*.

9 National Constitution Center, "10 reasons why America's first constitution failed", *ConstitutionCenter.org*, 17 de noviembre de 2017.

10 James Madison, "Federalist No. 10: The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection", *Ourdocuments.gov*; James Madison, "Federalist No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments", *Ourdocuments.gov*.

Sin embargo, incluso los "Federalistas" –primeros promotores del federalismo– restringieron intencionalmente el poder del gobierno nacional central. En efecto, Madison propuso la Enmienda X de la Constitución de los EE. UU., tal vez la ratificación más importante de la descentralización de poderes en la historia del sistema federal estadounidense. Dicha enmienda (todavía vigente) afirma que "los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos a los estados, quedan reservados respectivamente a los estados o al pueblo". Estudiosos del federalismo estadounidense han caracterizado este sistema en capas o dual, en el cual el gobierno nacional y los gobiernos estatales administran esferas *mutuamente excluyentes* de jurisdicción soberana, sistema que prioriza la autonomía estatal y local.[11]

Los fundadores diseñaron un gobierno federal con múltiples poderes consagrados en la Constitución de los Estados Unidos, incluidos los poderes de acuñar dinero, regular el comercio, declarar la guerra, disponer de las fuerzas armadas y establecer una oficina postal sin el permiso de los estados (art. 1, sec. 8). Otros poderes constitucionales federales incluyen la cláusula de supremacía (art. 6, sec. 2), la cláusula sobre lo "necesario y propio" (art. 1, sec. 8, cl. 18), y la cláusula de comercio (art. 1, sec. 8, cl. 3).

Este diseño constitucional permitió a la Corte Suprema de los Estados Unidos participar activamente en la configuración del sistema federal de los Estados Unidos a través del control de constitucionalidad. Aunque la Constitución restringe los efectos de las sentencias de la Corte Suprema a los casos concretos y a las partes involucradas (art. 3, sec. 2), las decisiones más importantes de la Corte afectan al resto de la sociedad y a las instituciones políticas.[12] A partir de la histórica decisión en el caso *Marbury vs. Madison* (1803), la Corte Suprema tiene el poder de determinar si las leyes de

---

11 Carol S. Weissert, "Beyond Marble Cakes and Picket Fences: What U.S. Federalism Scholars Can Learn from Comparative Work", *Journal of Politics* 73, núm. 4 (2011): 965-979.

12 La Corte Suprema de los Estados Unidos mantiene una doctrina legal, *stare decisis*, la cual obliga tanto a la Corte Suprema como a tribunales inferiores a adoptar los criterios de casos anteriores cuando deciden sobre nuevas controversias similares. En otras palabras, el *stare decisis* se basa en el poder del precedente judicial. Timothy Oyen, "Stare decisis", *Cornell Law School Legal Information Institute*, marzo de 2017.

los estados y del gobierno federal contradicen la Constitución. Esta facultad surge de la cláusula de supremacía, la cual instituye la Constitución como la "ley suprema del territorio" (art. 6, sec. 2).[13] Mientras que en *Marbury* la Corte invalidó parcialmente una ley federal, no fue sino hasta unos años más tarde que declaró la inconstitucionalidad de una ley estatal.[14] Así, a través del uso del control de constitucionalidad y la interpretación de la cláusula de supremacía constitucional, junto a la fuerza vinculante de sus precedentes, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha sido capaz de dar forma al federalismo estadounidense a través de la determinación de la validez, el significado y el alcance de las disposiciones constitucionales, sin perjuicio de las prerrogativas estatales.[15]

Con respecto a la cláusula de lo "necesario y propio", el gobierno federal tiene la facultad de sancionar todas las leyes que sean "necesarias y propias o adecuadas" para llevar adelante la ejecución de los poderes "enumerados", como así también cualquier otro poder conferido por la Constitución al gobierno de los Estados Unidos. Finalmente, la cláusula de comercio permite al gobierno federal regular el comercio con los estados y las tribus indias dentro de los Estados Unidos, así como con las naciones extranjeras. Juntas, estas tres cláusulas han proporcionado históricamente una gran ventaja al gobierno federal para centralizar su poder sobre los estados.

3. El federalismo en la práctica: el sistema cooperativo o de "pastel marmoleado"

El federalismo en capas persistió desde 1789 hasta la década de 1930. Sin embargo, a partir de los años treinta, Estados Unidos ha sido testigo de una lenta pero continua centralización en casi todos los dominios políticos,

---

13 Para interpretar esta norma, la Corte Suprema se apoyó en el Federalista No. 78. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers* (Nueva York: The New American Library, 1961), 467.

14 En *Fletcher vs. Peck* (1810), los jueces anularon una ley de Georgia por ser violatoria de la cláusula de comercio, un caso que se adelantaría a otros más significativos, como *McCulloch vs. Maryland* (1819) y *Gibbons vs. Ogden* (1824).

15 *Véase*, también, entre otras decisiones, *James vs. Dravo Contracting Co.* (1937), *Pennsylvania vs. Nelson* (1956), y *Haywood vs. Drown* (2009).

transitando hacia lo que la literatura sobre federalismo ha reconocido como un sistema federal de "pastel marmoleado", denominado así por la confluencia de poderes y responsabilidades entre los dos niveles de gobierno.[16]

Algunos académicos identifican dos fases de centralización en la evolución de poderes en los Estados Unidos de América.[17] El advenimiento del denominado *New Deal* bajo la presidencia de D. Roosevelt marcó el inicio de la primera fase de centralización, en la cual el gobierno federal experimentó una masiva y rápida expansión de su capacidad dirigida a proveer de ayudas económicas a millones de ciudadanos americanos empobrecidos por la Gran Depresión.[18] Agencias de regulación económica, como la Corporación Federal de Seguro de Depósito (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC) y la Comisión de Bolsa y Valores (Securities and Exchange Commission - SEC), fueron creadas para regular y estabilizar las inversiones y el mercado de valores, mientras que la Corporación de Conservación Civil (Civilian Conservation Corps - CCC) y la Administración Nacional de Juventud (National Youth Administration - NYA) otorgaron a los desempleados empleos en la mejora de rutas interestatales y de infraestructuras en todo el sistema de parques nacionales. Al mismo tiempo, el *New Deal* creó programas de contención social que dispusieron beneficios directos para combatir la falta de vivienda y la pobreza rural, la nacionalización del desempleo y un programa de seguridad social universal. Este tipo de ayuda federal, nacional y coordinada, fue simplemente más allá de la capacidad que cualquier estado podría brindar.[19]

---

16 Weissert, "Beyond Marble Cakes".

17 John Kincaid, "Dynamic De/Centralization in the United States: 1790-2010", *Publius: The Journal of Federalism* 49, núm. 1 (2018): 166-193.

18 El Programa *New Deal* del Presidente Roosevelt creó varias agencias federales nuevas. Hoy, todavía existen siete, incluyendo la Administración Federal de Vivienda (FHA), la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), la Corporación Federal de Seguro de Depósito (FDIC), la Administración de Crédito Agrícola (FCA), la Autoridad de Tennessee Valley (TVA), la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) y la Junta de Seguridad Social (SSB) (Ida Yalzadeh, "7 Alphabet Soup Agencies that Stuck Around", *Brittanica.com*.

19 Kernell *et al.*, *The Logic of American Politics*.

La segunda fase de centralización en las manos del gobierno federal inició en la década de 1960, con la creación de la "Gran Sociedad" por el presidente Lyndon B. Johnson. Este amplio programa político se dirigió a resolver problemas de racismo y segregación racial largamente institucionalizados, erradicar la pobreza, reducir el crimen, abolir la delincuencia y mejorar el ambiente.[20] El programa federal más prominente en este tiempo se denominó Medicare, una provisión de cobertura de salud a todas las personas mayores o con capacidad restringida. Medicaid, el programa hermano de Medicare, un sistema estatal y federal que brindó seguro médico a personas empobrecidas, también fue establecido como resultado de reformas avanzadas durante la Gran Sociedad de Johnson.[21] Otros programas federales fueron dirigidos hacia a poblaciones de mayores y jóvenes, como la Red Nacional de Envejecimiento o la Ley de Educación Elemental y Secundaria.[22] La dramática expansión de los poderes federales e inversiones financieras durante el *New Deal* y la Gran Sociedad implicaron que el alcance del gobierno federal se extendiera ahora mucho más allá de sus estrechas prerrogativas constitucionales.

En resumen, las dos fases de centralización a lo largo de los años treinta hasta los años sesenta cambiaron el curso del federalismo estadounidense en los próximos decenios. Desde principios del siglo XX, EE. UU. ha continuado la centralización de casi todos los ámbitos políticos, incluyendo la agricultura, defensa, actividad económica, educación, salud, seguridad, bienestar social y transporte.[23]

---

20 Kent Germany, "Lyndon B. Johnson: Domestic Affairs", *MillerCenter.org*.

21 U.S. Department of Health and Human Services, "What is the difference between Medicare and Medicaid?", *hhs.gov*.

22 Administration for Community Living, "Older Americans Act", *acl.gov*; Cameron Brenchley, "What is ESEA?", *ED.gov,* 8 de abril de 2015.

23 Kincaid, "Dynamic De/Centralization".

4. Los Estados (des)Unidos: el federalismo en tiempos de pandemia

A la luz de la tendencia centralizadora durante la mayor parte del siglo XX, el papel del gobierno federal en respuesta a las crisis provocadas por la pandemia es nada menos que sorprendente. La primera tendencia excepcional fue la dramática delegación del gobierno federal a los gobiernos estatales, por defecto, pero también debido a una intencional deferencia política del gobierno federal hacia los estados. El 16 de abril, el presidente Donald Trump expresó a los gobernadores estatales lo siguiente: "todos ustedes son personas capaces, creo que en todos los casos, personas muy capaces. Y ustedes van a tomar sus propias decisiones".[24] Simultáneamente, algunos gobernadores decidieron centralizar la autoridad sobre ciudades y condados anteriormente autónomos, expandiendo el uso de órdenes y limitando la discrecionalidad subestatal respecto de la implementación de políticas relacionadas a la covid-19. Por ejemplo, algunos estados prohibieron a los gobiernos subestatales promulgar ordenanzas sobre mascarillas que fueran menos estrictas que las regulaciones estatales.[25]

4.1. Federalismo durante la pandemia: derechos de los estados llevados a un extremo mortal

A pesar de la descentralización general, el gobierno federal llevó adelante múltiples políticas económicas y sanitarias durante la pandemia, aunque limitadas y desarticuladas. La información sobre el nuevo coronavirus comenzó a circular el 31 de diciembre de 2019, cuando tardíamente China informó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre una "neumonía de etiología desconocida". El 3 de enero de 2020, el jefe del Centro de Control de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos notificó formalmente al secretario del gabinete de Salud y Servicios Humanos (Health and Human Services

---

24 Kevin Liptak, Kristen Holmes y Ryan Nobles, "Trump completes reversal, telling governors 'you are going to call your own shots' and distributes new guidelines", *CNN.com*, 16 de abril de 2020.

25 Nestor M. Davidson y Kim Haddow, "State Preemption and Local Responses in the Pandemic", *Acslaw.org*, 22 de junio de 2020.

- HHS), Alex Azar, y al Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca.[26] Días más tarde, el secretario Azar notificó al presidente Trump sobre el virus emergente, y el CDC emitió una advertencia a profesionales médicos para que se mantuviesen "alerta" con respecto a los pacientes con síntomas respiratorios.

El primer caso en suelo estadounidense se diagnosticó el 21 de enero de 2020: un ciudadano que había viajado de China al estado de Washington el 15 de enero. A finales de ese mes también se confirmó que la enfermedad se transmitía de persona a persona, dejando abierta la posibilidad de la propagación local comunitaria. Un importante portavoz de la Casa Blanca describió que existía "una creciente probabilidad de una pandemia de Covid-19 completamente desarrollada que podría infectar hasta 100 millones de estadounidenses, con una pérdida de vidas de hasta 1 a 2 millones de almas".[27] Sin embargo, al mismo tiempo, el presidente Trump sostuvo confiadamente lo contrario, afirmando "lo tenemos totalmente bajo control. Es una persona que viene desde China. Todo va a estar bien".[28] El 9 de febrero, el recién creado Grupo de Trabajo sobre el Coronavirus de la Casa Blanca convocó reuniones con los gobernadores para discutir la gravedad de la pandemia. Más tarde, el gobernador de Maryland, Larry Hogan, describió la reunión en términos inquietantes: "cuando salí de esa reunión informativa [...] sabíamos que esto iba a ser una crisis seria".[29]

En marzo, los engranajes de la gestión federal de crisis comenzarían a girar lentamente y la gran mayoría de las principales medidas federales se tomarían a finales del mes. El 2 de marzo, el vicepresidente Mike Pence y el jefe de la Grupo de Trabajo del Coronavirus declararon que "la mitigación, no la contención" era el nuevo objetivo.[30] El gobierno federal compraría

---

26 Nick Schwellenbach, "The First 100 Days of the U.S. Government's COVID-19 Response", *Pogo.org*, 6 de mayo de 2020.

27 Schwellenbach, "The First 100 Days".

28 Schwellenbach, "The First 100 Days".

29 Schwellenbach, "The First 100 Days".

30 Schwellenbach, "The First 100 Days". A su vez, hacia fines de octubre de 2020, la Casa Blanca abandonó este objetivo. Devan Cole, "White House Chief of Staff: 'We are not going to control the pandemic'", *CNN.com*, 25 de octubre de 2020.

500 millones de mascarillas N95 para la Reserva Nacional Estratégica, y el 6 de marzo de 2020 el presidente Trump firmó un proyecto de ley de respuesta de emergencia por un monto de US$8.300 millones de dólares. Una semana más tarde, el Congreso aprobó la Ley H.R. 6201 de respuesta al coronavirus *Families First*, la cual creó una licencia paga por enfermedad de covid-19, estableció centros de pruebas gratuitas para covid-19 y amplió los beneficios de desempleo. Ese mismo día, el presidente Trump anunció un programa llamado "15 días para disminuir la propagación", un esfuerzo nacional para disminuir la propagación del coronavirus a través del distanciamiento social. Asimismo, el 18 de marzo, el país cerró sus fronteras a los viajeros no esenciales, lo que llevó a la industria del turismo internacional a un punto muerto. En los últimos días de marzo, el HHS anunció que proporcionaría 100 millones de dólares a los hospitales para ayudarlos a prepararse para una llegada de pacientes con covid-19, y el Senado aprobó la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security - Cares), el paquete de ayuda económica más grande en la historia de los Estados Unidos, que proporcionó a la mayoría de los adultos estadounidenses un cheque de estímulo por única vez de 1.200 dólares.[31]

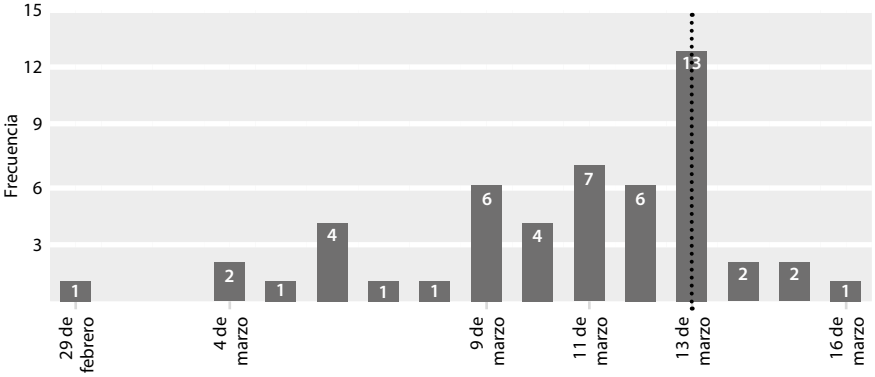
Sin embargo, la Casa Blanca mantuvo su actitud de restarle importancia a la gravedad de la pandemia. Asimismo, el gobierno federal tardó en declarar el estado de emergencia[32] y criticó los esfuerzos a nivel estatal para hacer frente a la crisis. La Figura 1 muestra la distribución de declaraciones de emergencia de los estados. La línea punteada azul indica la fecha en la que el gobierno federal emitió su declaración de emergencia, es decir, el 13 de marzo de 2020. El gobernador Inslee del estado de Washington fue el

---

31 Schwellenbach, "The First 100 Days".

32 Presidentes y gobernadores tienen la posibilidad de declarar el estado de emergencia ante cualquier tipo de emergencia pública o desastre natural. Todos los estados otorgan a los gobernadores la autoridad para declarar el estado de emergencia a través de órdenes ejecutivas y en algunos de ellos las secretarías y agencias de salud pueden declarar estados de emergencia. Association of State and Territorial Health Officials, "Emergencies and Declarations of Emergency", *Astho.org*.

FIGURA 1. Declaraciones estatales de emergencia previas a la declaración federal



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de National Governors Association (NGA).

primero en dictar un estado de emergencia el 29 de febrero, de este modo movilizó recursos estatales para responder rápidamente a los primeros brotes en ese estado. Cuatro días más tarde (4 de marzo), los gobernadores de California y Hawái siguieron su ejemplo. A inicios de la semana siguiente, trece estados adicionales habían declarado órdenes de emergencia en todo su estado. Por lo que cinco días antes de la declaración federal de emergencia, casi la mayoría (49,55%) de ciudadanos estadounidenses residía en estados que habían declarado sus respectivas emergencias como respuesta a la pandemia.[33]

La Figura 1 deja en claro que una pluralidad de declaraciones estatales de emergencia (13) coinciden con la del gobierno federal, el 13 de marzo de 2020. Aunque la declaración del presidente Trump retrotraería los efectos de la emergencia (y de las órdenes subsecuentes) al 1 de marzo de 2020, la Figura 1 muestra claramente que una mayoría absoluta de estados (33) ya había declarado su propia emergencia estatal en respuesta a las crisis

33 En general, las declaraciones de emergencia permitieron a los poderes ejecutivos realizar modificaciones políticas unilaterales de emergencia y trasladar los recursos de manera fluida para hacer frente a la crisis local.

relacionadas a la pandemia.[34] Críticos sugirieron que, si el gobierno federal hubiese declarado el estado de emergencia antes del 13 de marzo, la ciudadanía habría tomado mayores precauciones frente a la pandemia.[35] Esta fue la primera vez en la historia de los Estados Unidos que los 50 estados (así como la mayoría de los territorios y muchas ciudades y condados) se encontraron simultáneamente bajo declaraciones estatales de emergencia.[36] Hacia finales de marzo, casi todos los estados habían detenido sus actividades por la declaración del estado de emergencia, emitiendo órdenes de permanecer en casa y de cierre de negocios y escuelas. Los cierres a nivel estatal se encontraron con la oposición del presidente Trump, quien declaró que el país no debería cerrar por una simple "gripe" y que le "encantaría que el país abriera y se pusiera en marcha para Pascua".[37]

Otro ejemplo de mala gestión fue el enfoque del gobierno federal para ampliar la capacidad de testeo: aunque la Organización Mundial de la Salud (OMS) había enviado cientos de miles de pruebas a los EE. UU. a principios de febrero, la administración de Trump optó en cambio por utilizar únicamente los *tests* desarrollados por su propio Centro de Control de Enfermedades (CDC). Esta situación empeoró cuando se reveló que muchas de las pruebas del CDC contenían un reactivo defectuoso, lo que impidió que muchos laboratorios procedieran con estas.[38] Esto significó que semanas de circulación comunitaria no fueron detectadas, ya que la transmisión viral se salió de control rápidamente en Nueva York, Los Ángeles y Seattle. Como consecuencia, el país continuó reportando números de casos artificialmente bajos durante todo febrero, debido en parte a la ineficiencia e

---

34 Rosie Perper, Ellen Cranley y Sarah Al-Arshani, "Almost all US states have declared states of emergency to fight coronavirus – here's what it means for them", *BusinessInsider.com*, 17 de marzo de 2020.

35 Elaine Kamarck, "In a national emergency, presidential competence is crucial", *History.com*, 20 de marzo de 2020.

36 Justine Coleman, "All 50 States Under Disaster Declaration for the First Time in US History", *The Hill*, 12 de abril de 2020.

37 Schwellenbach, "The First 100 Days".

38 John Cohen, "The United States badly bungled coronavirus testing – but things may soon improve", *ScienceMag.org*, 28 de febrero de 2020.

ineficacia en el testeo,[39] lo que permitió seguir creyendo que la pandemia no era una amenaza grave.[40] Al mismo tiempo, el presidente Trump reconoció en privado que la amenaza de covid-19 era "más mortal que incluso una gripe extenuante", mientras que en público restó importancia a la gravedad de la amenaza de coronavirus y a la inminente pandemia mundial.[41] Trump luego admitió que esta posición contradictoria era tanto intencional como estratégica: "Quise restarle importancia siempre. Todavía quiero restarle importancia, porque no quiero crear pánico".[42]

La respuesta del gobierno federal a la pandemia covid-19 no solo invirtió la larga tendencia a la centralización del siglo XX, sino que contrastó fuertemente con las respuestas anteriores a crisis nacionales y desastres específicos. A modo de comparación, consideremos la respuesta del gobierno federal a los ataques terroristas del 11 de septiembre, cuando operativos afiliados a Al Qaeda condujeron aviones secuestrados hacia las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York. Cinco días más tarde, el presidente Bush declaró públicamente una "guerra contra el terrorismo"[43] y en el año siguiente, veintidós agencias federales se consolidaron bajo el recientemente establecido Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security - DHS), una medida que ha sido considerada como la mayor reorganización gubernamental desde 1947.[44] Un segundo ejemplo

---

39 Schwellenbach, "The First 100 Days".

40 Cohen, "The United States badly bungled coronavirus testing".

41 Susan B. Glasser, "Bob Woodward Finally Got Trump to Tell the Truth About COVID-19", *NewYorker.com*, 11 de septiembre de 2020.

42 Glasser, "Bob Woodward Finally Got Trump to Tell the Truth"; Jamie Gangel, Elizabeth Stuart y Michael Warren, "'I'm just not': Trump told Woodward he wasn't concerned about catching Covid in newly released audio", *CNN.com*, 2 de octubre de 2020.

43 History.com Editors, "A Timeline of the U.S.-Led War on Terror", *History.com*, 1 de febrero de 2019.

44 La centralización del poder que se produjo a raíz de los ataques del 11 de septiembre ha tenido varios efectos duraderos. Estos incluyen el aumento de la seguridad en los aeropuertos para los viajes nacionales e internacionales, la estandarización de las licencias de conducir y la política de inmigración y deportaciones. Matthew Green, "How 9/11 Changed America: Four Major Lasting Impacts (with Lesson Plan)", *kqed.org*, 8 de septiembre de 2017.

fue la respuesta federal al huracán Katrina en 2005. A los pocos días de la llegada de Katrina, el presidente George W. Bush firmó un paquete de ayuda de US$10.400 millones de dólares, ordenó el envío de 7.200 tropas de la Guardia Nacional a la región y convocó a la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (Federal Emergency Management Agency - FEMA).[45]

A la luz de la complacencia federal, los gobiernos estatales se tornaron fundamentales en la gestión de la doble crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia. En palabras del periodista Dan Balz, "a medida que Washington ha ido tropezando, los gobernadores de ambos partidos han actuado para llenar el vacío. Esta primavera, el equilibrio de poderes se ha invertido, con los estados obligados a compensar las fallas a nivel nacional".[46] Mientras algunos gobernadores tomaron rápidamente las riendas de la gestión de la crisis, muchos otros caracterizaron este enfoque de "dejárselo a los estados" como un abandono del deber federal y, aún peor, como una maniobra política del presidente Trump para evitar la responsabilidad electoral por fracasos durante la pandemia.[47] El exgobernador de Maryland, Martin O'Malley, señaló: "este es un enfoque darwinista del federalismo; [son] los derechos de los estados llevados a un extremo mortal [...]. La mejor versión del federalismo es que los estados y el gobierno federal trabajen juntos cuando los Estados Unidos son atacados, ya sea por el Japón imperial o por una pandemia". Además, O'Malley sugirió que el gobierno federal –y el presidente en particular– se encontraba en una posición única para guiar al país a través de la crisis. "Más allá de todo el buen trabajo que veo que hacen los gobernadores, solo el presidente tiene la inteligencia y los recursos para apuntalar la situación, el poder de invocar la Ley de

---

45 Kevin Robillard, "10 facts about the Katrina response", *Politico.com*, 3 de octubre de 2012.

46 Dan Balz, "As Washington Stumbled, Governors Stepped to the Forefront", *WashingtonPost.com*, 3 de mayo de 2020.

47 Nancy Cook y Dan Diamond, "'A Darwinian Approach to Federalism': states confront new reality under Trump", *Politico.com*, 31 de marzo de 2020. Las elecciones presidenciales están programadas para el 3 de noviembre de 2020, en las cuales el actual presidente Trump (partido Republicano) se enfrentará al exvicepresidente Joe Biden (partido Demócrata).

Producción de Defensa, y el control sobre si hay reservas adecuadas para las amenazas de nuestros días y las reservas FEMA".[48] Estas consideraciones demuestran la falta de cooperación que experimentó el federalismo estadounidense durante la pandemia.

4.2. Los estados se hacen cargo

¿Qué hicieron, entonces, los estados con este nuevo poder emanado de la crisis? En lo que sigue, describimos las acciones tomadas por los gobiernos estatales para manejar la propagación del nuevo coronavirus. Algunas de estas medidas incluyen el cierre de negocios minoristas no esenciales, la adopción del uso obligatorio de mascarillas en todo el estado y la política estatal sobre la apertura de escuelas. Resumimos aquí los datos recopilados por el COVID-19 US State Policy Database,[49] que registra las medidas tomadas por los estados para responder a la doble crisis sanitaria y económica de la pandemia.[50] Luego presentamos algunas evidencias para evaluar estas medidas, comparando la tasa de incidencia de covid-19 (infecciones por cada 100.000 personas) entre los estados hasta el 1 de julio de 2020.[51] Observamos que existe una gran variación entre las respuestas de los estados, algunas de las cuales pueden explicarse con referencia a la baja densidad poblacional: con los primeros brotes de covid-19 limitados a los centros urbanos costeros, los líderes de los estados interiores poco poblados no se enfrentaron a la misma presión ni tuvieron que imponer

---

48 Cook y Diamond, "A Darwinian Approach to Federalism".

49 Julia Raifman *et al.*, *COVID-19 US State Policy Database* (Ann Arbor, MI, 15 de septiembre de 2020), The Inter-university Consortium for Political and Social Research (OPEN-ICPSR).

50 Ensheng Dong, Hongru Du y Lauren Gardner, "An Interactive Web-based Dashboard to Track COVID-19 in Real Time", *Lancet Infectious Disease*, 20, núm. 5 (2020): 533-534.

51 Tomamos los datos de infección recopilados por Johns Hopkins University, "COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)", *Johns Hopkins University*.

repentinamente medidas restrictivas.[52] Sin embargo, también existe un claro patrón político en las políticas de los estados, y aunque los que adoptaron las restricciones relacionadas con la pandemia estuvieron gobernados por líderes de los dos partidos principales (Demócrata y Republicano), entre los que hubo menos restricciones se encuentran, por amplios márgenes, aquellos gobernados por líderes afiliados al partido republicano.[53]

Además de las declaraciones de emergencia formal, 39 estados y el Distrito de Columbia (DC) dictaron órdenes de "permanecer en casa" o "refugiarse en el lugar", que prohibieron o desalentaron a los residentes a abandonar sus hogares por cualquier motivo no esencial. Estas órdenes se establecieron a partir de finales de marzo y duraron entre uno y tres meses.[54] Aproximadamente al mismo tiempo, todos los estados y el DC, con la excepción de Dakota del Sur, ordenaron el cierre de restaurantes, bares y comercios minoristas no esenciales, entre muchas otras industrias de servicios (gimnasios, salones de belleza, teatros, etc.). Todos los estados, excepto dos, cerraron sus escuelas públicas para asegurar el distanciamiento social,

---

52 La situación ha cambiado desde entonces. A partir de octubre de 2020, los estados con las tasas más altas de casos de covid-19 son aquellos que están dispersamente poblados en el medio oeste, incluyendo Dakota del Norte, Dakota del Sur, Iowa y Nebraska. New York Times, "COVID in the U.S.: Latest Map and Case Count", *The New York Times*.

53 Es importante hacer aquí una pequeña digresión con respecto al sistema de partidos políticos estadounidense. Los Estados Unidos poseen un sistema bipartidista: desde mediados del siglo XIX, los dos partidos principales a nivel nacional, el Republicano y el Demócrata, se han enfrentado en cada elección federal. El sistema estadounidense de "ganador único" (en contraste con el sistema de representación proporcional) ha favorecido la prevalencia del bipartidismo y desalentado el crecimiento y representación de "terceros" partidos, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Esta dinámica se traslada a la política a nivel estatal. Los gobernadores de los 50 estados norteamericanos pertenecen ya sea al partido Republicano (26) o al Demócrata (24). Como resaltamos más adelante, es importante tener en cuenta esta dinámica al momento de analizar la toma de decisiones estatales contra la crisis de covid-19.

54 De los estados con medidas de distanciamiento social, 16 permitieron excepciones para reuniones religiosas. La media o promedio del número de días de cierre fue de 41 y la mediana 46. La orden más corta tuvo lugar en Mississippi y duró 26 días, y la más larga se dio en Oregón y estuvo vigente por un total de 87 días.

con la mayoría de estudiantes de todo el país terminando su año escolar en algún tipo de entorno de aprendizaje digital u *online* a distancia.[55]

Todas las órdenes de permanecer en casa cesaron hacia fines de junio y todos los estados comenzaron a abrir sus comercios no esenciales entre abril y junio. Sin embargo, a medida que los casos aumentaron, los estados y el DC adoptaron diferentes estrategias con respecto a la apertura de bares y restaurantes (para consumo en el lugar) y de negocios de mayor riesgo de contagio, como gimnasios, centros de cuidado personal y cines y teatros.

Por un lado, un grupo de estados (19) abrieron sus bares y restaurantes, pero decidieron cerrarlos nuevamente debido al incremento de casos de coronavirus. En cambio, la mayoría (32) no dio vuelta atrás una vez que autorizó a los bares y restaurantes la apertura para consumos en el lugar.[56] Con respecto a las industrias de servicios con mayores riesgos de contagio, solo unos cuantos estados (6) volvieron a cerrar esos negocios luego de autorizar la apertura.

Más importante aún, debido al aumento de casos de coronavirus en los Estados Unidos a partir de fines de septiembre, especialmente el incremento exponencial en noviembre, algunos estados tomaron medidas más drásticas, como nuevas órdenes de permanecer en casa y el cierre numerosas instalaciones y la prohibición de ciertas actividades.[57] Otras medidas

---

55 Esto trajo aparejadas amplias y, en su mayoría, adversas repercusiones en relación con resultados de aprendizaje, nutrición infantil, actividad laboral de las mujeres, matriculación escolar y bienestar de los niños. Laura Meckler, Valerie Strauss y Moirah Balingit, "Plunging into Remote Learning, Families Find Stress, Chaos, and Some Surprising Wins", *The Washington Post*, 27 de marzo de 2020; Unesco, "Adverse Consequences of School Closures", *unesco.org*.

56 En este grupo se encuentra Nueva York, uno de los últimos estados en abrir bares y restaurantes para consumo en el lugar. Sin embargo, en noviembre, el gobernador Cuomo impuso restricciones horarias a bares y restaurantes. Justin Carissimo, "New York to require bars and restaurants to close by 10 p.m.", *CBSNews.com*, 11 de noviembre de 2020.

57 Mike Baker y Rebecca Halleck, "Several states add restrictions across the country, including lockdowns in New Mexico and Oregon", *New York Times*, 13 de noviembre de 2020, https://www.nytimes.com/live/2020/11/13/world/covid-19-coronavirus-updates/several-states-add-restrictions-across-the-country-including-lockdowns-in-new-mexico-and-oregon

estatales tomadas en respuesta a los nuevos aumentos de infecciones incluyen cierre de escuelas, nuevos límites sobre el número de personas en reuniones públicas y privadas y toques de queda nocturnos.[58]

El cierre precipitado de la mayor economía del mundo trajo consigo un colapso económico que eclipsó en magnitud a las anteriores contracciones económicas.[59] Con la ayuda del paquete de estímulo federal, los estados intervinieron para proporcionar alivio y apoyo a los millones y millones de nuevos desempleados estadounidenses que perdieron sus trabajos como resultado de la crisis.[60] Solo cinco estados se negaron a proporcionar algún tipo de auxilio para desalojos, ya fuera suspendiendo los procedimientos judiciales o relajando formalmente los mecanismos de aplicación,[61] y 34 estados prohibieron el corte de servicios públicos a los hogares por motivos relacionados a la pandemia. Por último, hubo una expansión general de la inversión en redes de seguridad social por parte de los estados: todos ellos y el DC implementaron políticas para permitir un mayor acceso a los programas de seguridad alimentaria y de atención médica para las familias de menores ingresos (Medicare), muchos de los cuales también flexibilizaron las restricciones o ampliaron el acceso a los beneficios de desempleo.[62]

Esto no quiere decir que dichos esfuerzos hayan sido efectivos. En Florida, el sitio web de beneficios de desempleo fue tan defectuoso, que para el 20 de abril (más de un mes después de la crisis) solo 6% de los solicitantes

---

58 Baker y Halleck, "Several states add restrictions".

59 Len Kiefer, "US Labor Market Update: The U.S. Labor Market Turns Down", *Len Keifer: Helping People Understand the Economy, Housing and Mortgage Markets*, 4 de abril de 2020. Para una dramática visualización de la contracción económica en formato de intercambio de imágenes (GIF), ver http://lenkiefer.com/img/charts_2020_04_03/claimsSA_2020_04_03.gif

60 En efecto, la reticencia del presidente Trump a imponer el cierre a nivel nacional estuvo sin dudas ligada a la crisis económica que esto causaría. Trump describió esta tensión con estas palabras: "La cura no puede ser peor que la enfermedad en sí misma".

61 Solo el estado de Nueva York implementó un programa de ayuda similar para los titulares de hipotecas.

62 Laurel Wamsley, "Gov. Says Florida's Unemployment System Was Designed to Create 'Pointless Roadblocks'", *National Public Radio*, 6 de agosto de 2020.

habían recibido beneficios de desempleo. Más tarde se reveló que esta falla fue intencional: las reformas del sistema del exgobernador Rick Scott estaban diseñadas para dificultar la solicitud y la recepción de los beneficios de desempleo, de manera que quien estuviera en el cargo pudiera reportar bajas cifras de desempleo bajo su administración.[63]

Una medida de mitigación del virus que suscitó un intenso debate político fue la exigencia de llevar una mascarilla o barbijo, la cual exponemos en la Tabla 1. Desde principios de abril, el CDC ha sugerido que las mascarillas son eficaces para mitigar la propagación de covid-19 y[64] su uso se encuentra ampliamente reconocido como una de las herramientas menos costosas e invasivas, aunque eficaz para mitigar la propagación del virus. Sin embargo, para muchos estados, el uso obligatorio de mascarillas se ha convertido en una medida fuertemente polarizada y politizada, en la que adherentes y opositores coinciden claramente con la afiliación partidaria.[65] Dicha polarización en torno al uso obligatorio de mascarillas ha sido impulsada en parte por las élites de alto perfil. De hecho, el 3 de abril, el presidente Trump declaró que "puedes hacerlo [utilizar mascarillas]. No tienes que hacerlo. Yo estoy eligiendo no hacerlo. Puede que sea bueno. Es solo una recomendación, voluntaria", socavando fundamentalmente los esfuerzos de los gobiernos estatales y locales para normalizar el uso de mascarillas para reducir la propagación comunitaria.[66] Numerosos políticos siguieron el ejemplo, declarando que las mascarillas son voluntarias e insinuando que las órdenes sobre su uso obligatorio constituyen una restricción inconstitucional de la libertad. En palabras del gobernador de Texas, Greg Abbott, "queremos asegurarnos de que la libertad individual no sea

---

63 Wamsley, "Gov. Says".

64 Centers for Disease Control and Prevention, "Mask Wearing Evaluation", *cdc.gov*, 18 de agosto de 2020.

65 Pew Research Center, "Republicans, Democrats Move Even Further Apart in Coronavirus Concerns", *Pewresearch.org*, 25 de junio de 2020.

66 Ryan Lizza y Daniel Lippman, "Wearing a mask is for smug liberals. Refusing to is for reckless Republicans", *Politico.com*, 1 de mayo de 2020.

infringida por el gobierno y, por lo tanto, el gobierno no puede exigir a los individuos que usen una máscara".[67]

TABLA 1. Órdenes de uso obligatorio de máscaras

Estados con órdenes de uso obligatorio de mascarillas (para adultos sanos) al 30 de julio de 2020		
Alabama	Louisiana*	*Ohio**
Arkansas	Maine	Oregon
California*	*Maryland**	Pennsylvania*
Colorado	*Massachusetts**	Puerto Rico
Connecticut*	Michigan*	Rhode Island*
Delaware*	Minnesota	*Texas*
Distrito de Columbia	Mississippi	*Vermont*
Hawai*	Montana	Virginia*
Illinois*	Nueva Jersey*	Washington*
*Indiana**	Nuevo México	*Virginia Occidental*
Kansas	Nueva York	Wisconsin*
Kentucky	Carolina del Norte*	
Estados sin órdenes de uso obligatorio de mascarillas al 30 de julio de 2020		
Alaska	*Missouri*	Carolina del Sur*
Arizona	*Nebraska*	Dakota del Sur
Florida*	Nevada	Tennessee*
Georgia*	*Nueva Hampshire**	Utah
Idaho	*Dakota del Norte*	Wyoming
Iowa	*Oklahoma*	

Cursivas indican gobernadores repubicanos.
* Estados por arriba de la media en densidad poblacional.
Puerto Rico y Washington D.C. no están clasificados por densidad poblacional.
Fuente: elaboración propia a partir de datos públicos.

Como se puede observar en la Tabla 1, una mayoría absoluta de 35 estados y territorios adoptaron una orden de uso obligatorio de mascarillas en todo el territorio estatal. Sin embargo, los factores densidad poblacional y partidismo son evidentes. De los estados que han ordenado el uso de mascarillas en todo su territorio, una mayoría plena (57%) representa a los estados con una densidad poblacional superior a la media, y para los estados sin requisito de uso de mascarillas, esa cifra desciende a solo el 29%. Tal vez no sea sorprendente que estados dispersamente poblados como Alaska, Nebraska, Idaho y Wyoming se hayan negado a imponer normas

67 Tasha Wibawa, "Wearing a mask in the United States is political, but Republicans are speaking out as coronavirus cases grow", *ABC.net*, 30 de junio de 2020.

restrictivas sobre el uso de mascarillas, mientras que los densamente poblados (Nueva Jersey, Hawái) y los de las principales áreas metropolitanas (Nueva York, Massachusetts) exigieron el uso de mascarillas en todo el territorio. Al mismo tiempo, también observamos un patrón relacionado con el partidismo: de los 26 estados con gobernadores republicanos, solo el 38% (10) adoptó órdenes estatales para el uso de mascarillas; entre los estados y territorios no republicanos, el 96% exigió el uso de mascarillas. En efecto, de los 17 estados que se negaron a adoptar el requisito del uso de mascarillas, solo Nevada estaba encabezado por un gobernador del partido demócrata.[68]

Recientemente, algunos estados sin órdenes de uso obligatorio de mascarillas han decidido adoptar dichas medidas.[69] Curiosamente, estas nuevas órdenes fueron establecidas en distintos momentos luego de la elección de Joe Biden como el nuevo presidente de los Estados Unidos. En múltiples ocasiones, Biden ha hecho pública su postura a favor de una orden nacional de uso obligatorio de mascarillas[70] y más recientemente ha pedido a los estados que instituyan este tipo de órdenes.[71]

A continuación, examinamos la posible eficacia del cierre de negocios no esenciales por estado (Figura 2), para evaluar si existe alguna correlación entre las medidas adoptadas y la tasa de infección.[72]

---

68 Otra decisión política ampliamente polémica fue la reapertura en los estados de las escuelas públicas; cuatro ordenaron explícitamente abrirlas, todos ellos supervisados por gobernadores y legislaturas republicanos, mientras ningún estado gobernado por un gobernador afiliado al partido demócrata reabrió completamente sus escuelas. Gabby Birenbaum y James Bikales, "Here's Your State's Plan for Reopening Schools", *The Hill*, 20 de julio de 2020; Education Week, "Map: Where are Schools Closed?", *Edweek.org*, 28 de julio de 2020.

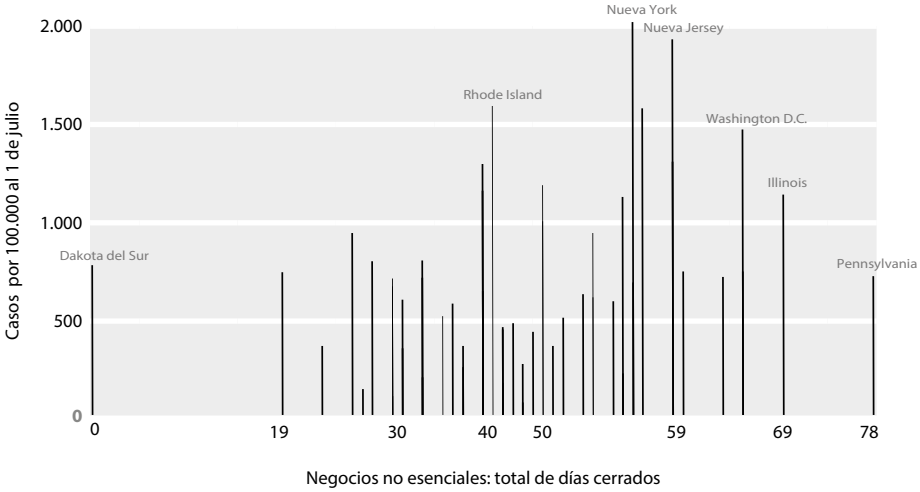
69 Jason Hanna y Christina Maxouris, "States expand mask mandates and social restrictions as Covid-19 hospitalizations reach new high", *CNN*, 18 de noviembre de 2020, https://edition.cnn.com/2020/11/17/health/us-coronavirus-tuesday/index.html.

70 Sheryl Gay Stolberg, "Biden's Call for 'National Mask Mandate' Gains Traction in Public Health Circles", *New York Times*, 29 de octubre de 2020.

71 Noam N. Levey, "Can Biden convince red states to wear masks?", *Los Angeles Times*, 13 de noviembre de 2020; Will Weissert, Philip Marcelo y Aamer Madhani, "Biden targets virus as his White House transition begins", *Associated Press*, 9 de noviembre de 2020.

72 Elegimos enfocarnos en el cierre de negocios no esenciales porque, a diferencia de las declaraciones de estado de emergencia, el momento y la duración de la im-

FIGURA 2. Casos de Covid-19 por cada 100.000 habitantes por días de cierre de negocios no esenciales



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Raitman *et al.* (2020) y Johns Hopkins (2020).

El eje horizontal representa los cierres de negocios no esenciales en días, mientras que el eje vertical representa el número de casos de covid-19 por cada 100.000 personas reportadas por cada estado hasta el 1 de julio.[73] Los cierres de negocios no esenciales oscilaron entre 20 y 80 días. Una excepción destacable es Dakota del Sur, que nunca cerró oficialmente. Los estados con el menor número de casos son Hawái, Montana y Alaska, cuyos negocios estuvieron cerrados durante 43, 30 y 27 días, respectivamente. Los estados con los mayores aumentos de casos fueron Illinois, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania y Washington, D.C. Es fundamental señalar que, con la excepción de California, Florida y Massachusetts, estos estados

posición de esta política por parte de los estados varía considerablemente de un estado a otro. *Véanse* los datos de Raifman *et al.*, *COVID-19 US State Policy Database*. Nuestras conclusiones generales no cambian si usamos las medidas de cierre de bares y restaurantes en lugar de las de cierre de negocios no esenciales.

73 Johns Hopkins University, "COVID-19 Data Repository". La información sobre el 1 de julio representa la tasa de infección acumulada por covid-19 aproximadamente tres meses después de la adopción de estas medidas. Esto es, también aproximadamente tres semanas después de que el último estado (Pennsylvania) levantara la prohibición, el 5 de junio de 2020.

albergan algunos de los centros urbanos más grandes y más densamente poblados.

Hay varias tendencias interesantes que se pueden observar en la Figura 2. En primer lugar, la relación entre las variables referidas al cierre de negocios no esenciales y el recuento de casos muestra una correlación modesta, aunque positiva ($r = 0{,}25$). Esto implica que los estados que estuvieron más tiempo cerrados también vieron las tasas más altas de infección el 1 de julio. Esto no es sorprendente, dado que los estados con la mayor duración de cierres son también aquellos con los centros urbanos más importantes. Ligada a esto, la correlación entre la densidad poblacional y el número de casos es positiva, pero todavía modesta ($r = 0{,}35$). Finalmente, cuando retiramos los 10 mayores estados "atípicos" (*outliers*) de nuestros datos, la correlación es de $r = -0{,}09$, que es estadísticamente indiferenciable de cero. Esta correlación implicaría que, para los 40 estados "típicos", los cierres más prolongados podrían haber producido una reducción en la tasa de infección. Esto es solo una conjetura y, si fuera correcta, el efecto sería menor.

Sin embargo, con solo correlaciones bivariadas no podemos elaborar conclusiones causales y las débiles correlaciones que encontramos exigen aún más restricción inferencial. De hecho, no controlamos las posibles variables de confusión, incluidas las que serían críticas para explicar las tasas de incidencia, como la densidad poblacional (que afecta a la transmisibilidad) o el testeo (que afecta a la detección). Dejando de lado estas advertencias, la naturaleza relativamente débil de nuestras correlaciones apunta a dos posibles conclusiones. En primer lugar, si los estados que han permanecido cerrados durante más tiempo albergan también poblaciones en las que la transmisión está más extendida (debido a la elevada densidad poblacional), entonces nuestras débiles correlaciones podrían indicar el éxito de la mitigación de covid-19: en estos estados y zonas densamente poblados, el número de casos podría haber sido mucho mayor si las autoridades no hubiesen limitado la interacción pública. En segundo lugar, nuestras débiles correlaciones sugieren que, tal vez, los estados son en realidad demasiado diversos para adoptar un enfoque estandarizado u otras estrategias

de mitigación viral relacionadas. Futuras investigaciones estudiarán estas posibilidades con mayor profundidad.

Sin embargo, como sugerimos más arriba, la utilización de enfoques no estandarizados para afrontar la pandemia en los Estados Unidos no vino acompañada de mecanismos de cooperación y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

4.3. Centralización de estado a localidades durante covid-19

Al mismo tiempo que los poderes eran "transferidos" desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales, el país presenció una marcada centralización de los gobiernos estatales en relación con los gobiernos locales (subestatales) durante la pandemia covid-19 de 2020. En las décadas que precedieron a la crisis pandémica, los estados han utilizado a menudo una política de *prelación* o *preferencia general (blanket preemption)*, por la cual los estados se anticipan a las acciones locales sin que ellos mismos establezcan una política estándar.[74] A menudo, las medidas estatales para adelantarse al gobierno local tienen su origen en desacuerdos ideológicos entre los ejecutivos urbanos de las grandes ciudades (poblaciones que se inclinan por los demócratas), situadas en estados por lo demás conservadores (con liderazgo estatal republicano). En consecuencia, se produjeron múltiples

---

74 Lori Riverstone-Newell, "The Rise of State Preemption Laws in Response to Local Policy Innovation", *Publius: The Journal of Federalism* 47, núm. 3 (2017): 403-425; Jennifer L. Pomeranz y Mark Pertschuk, "State Preemption: A Significant and Quiet Threat to Public Health in the United States", *American Journal of Public Health* 107, núm. 6 (2017): 900-902. En términos constitucionales, las localidades no tienen poderes inherentes; en cambio, se les otorgan poderes a discreción de su estado. Kernell *et al.*, *The Logic of American Politics*. Sin embargo, las localidades pueden disputar la prelación estatal mediante demandas y los estados pueden demandar a sus propias localidades. Además, un estado puede emitir multas o cortar la ayuda estatal, si las localidades desobedecen una orden ejecutiva. Richard Briffault, "The Challenge of the New Preemption", *Stanford Law Review* 70, núm. 6 (2018): 1995-2007. Un ejemplo temprano pero influyente de prelación general se produjo en 2012 en Kentucky, cuando los legisladores estatales impidieron que los municipios regularan las armas de fuego; esto tuvo un efecto paralizante en los esfuerzos locales y municipales para regular la venta de armas en sus municipios. Jennifer Masca, "In Much of the Country, Cities Can't Enact Their Own Gun Laws", *TheTrace.com*, 8 de diciembre de 2018.

controversias entre los estados y las localidades en los ámbitos políticos en los que las posiciones partidistas discreparon, como la aplicación de las leyes inmigratorias, derechos LGBTQ y políticas de bienestar social.[75]

En la era de covid-19, los gobernadores comenzaron a adelantarse a sus localidades en un intento de combatir la crisis, centralizando sumariamente el poder en manos de los ejecutivos estatales. Aunque la prelación general era una táctica común, los ejecutivos estatales también utilizaron una prelación más específica, en la que establecieron políticas concretas y exigieron a los condados y entidades subestatales que hicieran lo mismo. Por ejemplo, el 17 de marzo, la gobernadora de Kansas, Laura Kelly, ordenó a los proveedores de servicios públicos que "suspendieran temporalmente la práctica de desconectar el servicio a los ciudadanos de Kansas por falta de pago". Las políticas de prelación comunes se centraron en la prohibición de grandes reuniones, el cierre de bares, restaurantes y escuelas y el uso de mascarillas en público.[76]

Al igual que antes de la crisis, estos conflictos entre los estados y las localidades en relación con la prelación a menudo tuvieron su origen en la divergencia de opiniones sobre la respuesta adecuada a las crisis sanitaria y económica. En algunos casos, las localidades prefirieron normas más permisivas que las exigidas por las regulaciones estatales.[77] Asimismo, el gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo, revocó repetida y sumariamente las políticas establecidas por el alcalde de la ciudad de Nueva York, Bill De Blasio, en un enfrentamiento de gran repercusión entre los dos ejecutivos,

---

75 G. Ross Stephens, "State Centralization and the Erosion of Local Autonomy", *Journal of Politics* 36, núm. 1 (1974): 44-76; Ann O'M. Bowman y Richard C. Kearney, "Second-Order Devolution: Data and Doubt", *Publius: The Journal of Federalism* 41, núm. 4 (2011): 563-585; Ann O'M. Bowman y Richard C. Kearney, "The Legislative Transformation of State-Local Relations", en *Intergovernmental Relations in Transition: Reflection and Directions*, ed. por Carl W. Stenberg y David Hamilton (Nueva York: Taylor and Francis, 2018), 193-206.

76 National Council of State Governments, "COVID-19 Resources for State Leaders", *CSG.org*.

77 Chris Dolmetsch y Flynn McRoberts, "New Jersey Wins Injunction to Block Asbury Park's Indoor Dining Plan", *Bloomberg.com*, 12 de junio de 2020.

que algunos caracterizaron como el punto más alto de una rivalidad política en curso.[78] En otros casos, los ejecutivos locales buscaron imponer regulaciones más estrictas que las de sus respectivos estados. El gobernador republicano de Georgia, Brian Kemp, demandó a la alcaldesa demócrata de Atlanta, Keisha Lance-Bottoms, por exigir a sus residentes que utilizaran mascarillas en público y aplicaran medidas de distanciamiento social, demanda que finalmente retiró.[79] No obstante, la tendencia a centralizar el poder en manos de los estados en relación tanto con el gobierno federal como con las ciudades y los condados implica que los gobiernos estatales probablemente mantendrán poderes sustantivos durante muchos años.

4.4. El poder judicial en el marco de la pandemia

A nivel estatal, la mayoría de las cortes y juzgados ratificaron las medidas tomadas por los gobernadores, aunque existieron excepciones. Por ejemplo, varios casos judiciales dictaminaron que las órdenes de uso obligatorio de mascarillas no vulneran garantías constitucionales.[80] En Kentucky, por el contrario, un juez impugnó dichas órdenes.[81] Otras decisiones judiciales examinaron las órdenes de permanecer en casa y el cierre de negocios no esenciales. En mayo, un juez federal determinó la constitucionalidad de la orden de permanencia en el hogar decretada por el gobernador Pritzker de Illinois.[82] Más tarde, en julio, un juez estatal declaró nula la extensión de la orden de permanecer en casa, al afirmar que la ley estatal no permitía al

---

78 Ross Barkan, "A Brief History of the Cuomo-de Blasio Feud", *The Nation*, 17 de abril de 2020.

79 Peter Martinez, "Georgia governor withdrawing lawsuit against Atlanta mayor over face mask mandate.

80 *Véase*, por ejemplo, los casos de Florida *Carroll vs. Gadsden County* y *French vs. Curry*. David Bauerlein, "Judge upholds, Mayor Curry extends Jacksonville mask mandate for COVID-19", *Jacksonville.com*, 28 de septiembre de 2020; Pat Mueller, "Judge rules in favor of Gadsden County mask mandate following lawsuit", *Wctv.tv*, 26 de agosto de 2020.

81 *Véase* el caso *Lindoo, Kraft, and Widiker vs. Beshear*. Dylan Loven, "Gov. Beshear: Mask Mandate in Effect, Despite Judge's Order", *Usnews.com*, 10 de julio de 2020.

82 Ben Pope, "U.S. district judge rules Pritzker's stay-at-home order constitutional", *Chicago Sun Times*, 3 de mayo de 2020.

gobernador extender las proclamaciones de emergencia más allá de los treinta días o restringir las actividades y negocios de residentes a través de órdenes ejecutivas.[83] En Wisconsin, la Corte Suprema estatal revocó la extensión de la orden de permanecer en casa dictada por el gobernador Evers.[84]

Con respecto a las decisiones de autoridades subestatales, en noviembre, una corte de apelaciones de Texas bloqueó una orden del condado de El Paso que decretaba una orden de permanencia en casa y el cierre de negocios esenciales. Los jueces argumentaron que las decisiones del condado no pueden ir en contra de las pretensiones de las autoridades estatales.[85]

A nivel federal, la intervención judicial más destacada fue la demanda introducida por la Universidad de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), quienes impugnaron una regulación de la agencia de Servicio de Inmigración y Aduanas (Immigration and Customs Enforcement - ICE) dependiente del departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. La regulación dificultaba la estadía de estudiantes internacionales en los Estados Unidos, requiriéndoles que cursaran al menos una materia en forma presencial. Según la normativa, los estudiantes que no pudieran cumplir con ese requisito deberían cambiar de universidad o regresar a sus países de origen, bajo riesgo de ser deportados.[86] Algunos analistas sugirieron que estas directivas eran parte de los esfuerzos de la Casa Blanca para presionar a las universidades a brindar clases presenciales durante el semestre de otoño.[87] La demanda de Harvard y MIT culminó

---

83 Dan Petrella, "Downstate judge voids Gov. J.B. Pritzker's coronavirus orders; state to appeal", *Chicago Tribune*, 2 de julio de 2020.

84 Neil Vigdor, "Wisconsin Supreme Court Strikes Down Stay-at-Home Order", *New York Times*, 13 de mayo de 2020.

85 Elizabeth Findell, "El Paso Covid-19 Shutdown Blocked by Texas Court as Cases Rise", *The Wall Street Journal*, 13 de noviembre de 2020.

86 U.S. Immigration and Customs Enforcement, "SEVP modifies temporary exemptions for nonimmigrant students taking online courses during fall 2020 semester", *ICE.gov*, 7 de julio de 2020.

87 Anemona Hartocollis y Miriam Jordan, "Harvard and M.I.T. Sue to Stop Trump Visa Rules for Foreign Students", *New York Times*, 8 de julio de 2020.

con un acuerdo judicial por el cual el ICE accedió a revocar la polémica normativa.[88]

Finalmente, desde el punto de vista institucional, los poderes judiciales en los Estados Unidos sufrieron transformaciones en cuanto a sus funcionamientos operacionales. Como Alyx Mark sugiere, en la era prepandemia el ecosistema judicial se apoyaba en la documentación en formato papel y, en las audiencias, en la presencia física de los operadores judiciales.[89] Forzadas por la situación mundial, las cortes tuvieron una gran discreción para innovar con respecto a las viejas prácticas. Las respuestas de las cortes estatales variaron en el tiempo y en las formas, principalmente debido a la situación sanitaria de cada estado y a las prioridades de cada gobernador. Como consecuencia de estas variaciones, Mark argumenta, ello impactó en "lo que significa buscar remedios legales en uno u otro estado o jurisdicción, tanto en el contexto de la pandemia como después de que la misma haya pasado".[90]

5. El precio del federalismo: implicancias de la descentralización en una pandemia

"El federalismo puede producir resultados desiguales entre los estados, comunidades y los individuos que viven dentro de estas diferentes jurisdicciones".[91] El traspaso de la antorcha del gobierno federal a los gobiernos estatales ha tenido graves consecuencias para los resultados de la pandemia en los Estados Unidos, especialmente en lo que respecta a la salud pública y a las discrepancias económicas y raciales.

Esto es evidente en la comparación entre los casos de Nueva York y Georgia y Florida. Durante el verano de 2020, estados del sur como Georgia

---

88 Harvard University, "ICE Rescinds International Order in Response to Harvard-MIT Suit", *Harvard.edu*, 14 de julio de 2020.

89 Alyx Mark, "Rapid: Procedural changes in state courts during COVID-19", *National Science Foundation Rapid Response Research*, SES 2028981.

90 Alyx Mark, "'Goodnight, Status Quo:' State Court Innovation in the Wake of Covid-19", *Working Paper*, consultado el 24 de noviembre de 2020.

91 Simon A. Christopher, Brent S. Steel y Nicholas P. Lovrich, *State and Local Government: Sustainability in the 21st Century* (Nueva York: Oxford University Press, 2010).

y Florida experimentaron algunas de las peores consecuencias de la pandemia en materia de salud.[92] Muchos observadores casuales atribuyen estas tendencias a la velocidad de cierre y reapertura de cada estado. Por ejemplo, el estado de Georgia fue uno de los últimos en cerrar y uno de los primeros en reabrir, mientras que la mayoría de los estados fueron más cautelosos. En julio, los casos diarios de coronavirus del estado de Georgia aumentaron exponencialmente y, en agosto, el estado reportó su mayor número de muertes diarias.[93] Por el otro lado, en Nueva York, donde los casos estallaron en marzo y principios de abril, se ha mantenido en gran medida una "curva aplanada" que el gobernador Andrew Cuomo ha atribuido a sus propias prohibiciones estrictas en varias facetas de la vida pública. Dicho esto, nuestras conclusiones de la Figura 3 resaltan un punto importante: los casos de Georgia y Nueva York no se traducen en tendencias consistentes; en otras palabras, esto no quiere decir que todos los estados que abrieron temprano sufrieron brotes masivos, según nuestras medidas y correlaciones. Tampoco tenemos evidencia concreta de que la duración de los cierres esté altamente correlacionada con la disminución de infecciones por coronavirus.

Otra consecuencia está en las discrepancias económicas que se han generado entre los estados. A pesar de su impresionante disminución en los casos de covid-19, la tasa de desempleo en julio en el estado de Nueva York fue del 15,9%, situándose en el número 49 de 50 en los Estados Unidos en términos de desempleo en todo el estado. Mientras tanto, en Georgia, su tasa de desempleo de julio de 2020 fue del 7,6%, ocupando el puesto 15 de 50 en los Estados Unidos.[94] Las consecuencias del desempleo se perciben de manera diferente en cada estado y el gasto de la red de seguridad social varía mucho dependiendo del estado en el que se resida. De los reclamos de desempleo de Florida recibidos entre el 15 de marzo y el

---

92 Adrian Mojica, "States in southeast, west show 'uncontrolled spread' of COVID-19 based on fed guidelines", *Fox17.com*, 14 de julio de 2020.

93 Grace Hauck, "Late to shut down, first to reopen, Georgia reports its highest daily death toll", *USAToday.com*, 13 de agosto de 2020.

94 United States Bureau of Labor Statistics, "Local Area Unemployment Statistics".

23 de junio, solo el 63,11% fueron aprobados,[95] y aun aquellos que fueron aprobados tuvieron dificultades para acceder efectivamente a los beneficios.[96] Por otro lado, el Departamento de Trabajo de Nueva York anunció su intención de "no descansar hasta que cada neoyorquino que califique haya recibido sus beneficios".[97]

Una consecuencia indiscutible de la descentralización durante la pandemia es el empeoramiento de las disparidades raciales y de ingresos. Históricamente, las comunidades afroamericanas e hispanas en los Estados Unidos han tenido los niveles más bajos en cuanto al seguro médico, tasas más altas de enfermedades crónicas y menores expectativas de vida.[98] Estas discrepancias empeoraron durante la pandemia causada por el coronavirus. Un informe del CDC de abril reveló que los ciudadanos afroamericanos conformaron el 33% de los pacientes hospitalizados de covid-19, a pesar de que solo representaron el 18% de la comunidad evaluada. En junio, un informe de la Universidad de Yale reveló que los ciudadanos afroamericanos constituyeron el 25% de las muertes por covid-19, a pesar de ser solo el 13% de la población de los Estados Unidos.[99]

6. Conclusión

Desde el comienzo de la pandemia, el presidente Trump instó a los estados a tomar las riendas en la lucha contra los efectos de la pandemia covid-19 sobre la salud pública y la economía.[100] Si bien el federalismo de los Estados Unidos ha tendido históricamente a la centralización, la delegación tácita

---

95 Emilee Speck, "Florida offers no guidance for 40% denied unemployment benefits, many of whom qualify under CARES Act", *Clickorlando.com*, 27 de abril de 2020.

96 Wamsley, "Gov. Says".

97 NBC New York, "NY Labor Dept: $5.8 Billion in Unemployment Benefits Paid Since Start of Pandemic", *NBCNewYork.com*, 7 de mayo de 2020.

98 James B. Kirby y Toshiko Kaneda, "'Double Jeopardy' Measure Suggests Blacks and Hispanics Face More Severe Disparities than Previously Indicated", *Health Affairs* 32, núm. 10 (2013): 1766-1772.

99 Ana Sandoiu, "Racial inequalities in COVID-19 — the impact on black communities", *MedicalNewsToday.com*, 5 de junio de 2020.

100 Liptak, Holmes y Nobles, "Trump completes reversal".

e intencional a los gobiernos estatales en respuesta a la pandemia representa un cambio drástico en esta tendencia centralizadora. En este capítulo mostramos que muchos estados asumieron una postura proactiva en cuanto a la mitigación del virus y el alivio económico, adaptando cada uno de ellos su respuesta a las necesidades locales. Específicamente, los datos sugieren que en los estados densamente poblados el número de casos podría haber sido mucho mayor si las autoridades no hubiesen limitado la interacción pública. Asimismo, observamos que las diferencias entre los estados desalientan la estandarización de las estrategias de mitigación viral.

Nuestro estudio de caso de los Estados "cada vez menos" Unidos ilustra las tensiones intrínsecas que implica el federalismo. La doble crisis económica y de salud pública ha brindado a los estados la oportunidad de mejorar sus conocimientos técnicos e innovar a través del proceso de elaboración de políticas. Los estados también han sido empoderados para adaptar sus políticas a las necesidades regionales –o localizadas– y cambiar hábilmente de rumbo cuando las exigencias locales exigían un cambio. Sin embargo, esta descentralización en tiempos de crisis también ilustra el "precio del federalismo", ya que los estados ofrecieron a sus ciudadanos soluciones muy diferentes a las crisis provocadas por la enfermedad covid-19 y empeoraron las desigualdades que precedieron a la era de la pandemia.[101] Por otro lado, si bien la descentralización estadounidense durante la pandemia reforzó cierta forma de federalismo, también es cierto que faltaron herramientas de cooperación y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Las investigaciones futuras deberán continuar analizando las tendencias generadas por la descentralización de la respuesta a las crisis, para comprender mejor las concesiones y compromisos que el federalismo necesariamente implica y para entender cómo la pandemia de covid-19 configuró el federalismo estadounidense para los años venideros.

---

101 Peterson, *The Price of Federalism*.

Referencias

Administration for Community Living. "Older Americans Act". *ACL.gov*. https://acl.gov/about-acl/authorizing-statutes/older-americans-act

Association of State and Territorial Health Officials. "Emergencies and Declarations of Emergency". *Astho.org*. https://www.astho.org/Programs/Preparedness/Public-Health-Emergency-Law/Emergency-Authority-and-Immunity-Toolkit/Emergency-Declarations-and-Authorities-Fact-Sheet/

Baker, Mike y Rebecca Halleck. "Several states add restrictions across the country, including lockdowns in New Mexico and Oregon". *New York Times*, 13 de noviembre de 2020, https://www.nytimes.com/live/2020/11/13/world/covid-19-coronavirus-updates/several-states-add-restrictions-across-the-country-including-lockdowns-in-new-mexico-and-oregon

Balz, Dan. "As Washington Stumbled, Governors Stepped to the Forefront". *WashingtonPost.com*, 3 de mayo de 2020. https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/politics/power-to-states-and-governors-during-coronavirus/

Barkan, Ross. "A Brief History of the Cuomo-de Blasio Fued". *The Nation*, 17 de abril de 2020. https://www.thenation.com/article/politics/cuomo-deblasio-covid-feud/

Bauerlein, David. "Judge upholds, Mayor Curry extends Jacksonville mask mandate for COVID-19". *Jacksonville.com*, 28 septiembre de 2020. https://www.jacksonville.com/story/news/local/2020/09/28/mayor-lenny-curry-extends-jacksonville-mask-mandate-another-30-days/3561846001/

Birenbaum, Gabby y James Bikales. "Here's Your State's Plan for Reopening Schools". *The Hill*, 20 de julio de 2020. https://thehill.com/homenews/state-watch/508105-heres-your-states-plan-for-reopening-schools

Bowman, Ann O'M. y Richard C. Kearney. "Second-Order Devolution: Data and Doubt". *Publius: The Journal of Federalism* 41, núm. 4 (2011): 563-585.

Bowman, Ann O'M. y Richard C. Kearney. "The Legislative Transformation of State-Local Relations". En *Intergovernmental Relations in Transition: Reflection and Directions*, editado por Carl W. Stenberg y David Hamilton. Nueva York: Taylor and Francis, 2018, 193-206.

Brenchley, Cameron. "What is ESEA?". *ED.gov*, 8 de abril de 2015. https://blog.ed.gov/2015/04/what-is-esea/

Briffault, Richard. "The Challenge of the New Preemption". *Stanford Law Review* 70, núm. 6 (2018): 1995-2007.

Bureau of Labor Statistics. "Local Area Unemployment Statistics". *BLS.gov*. https://www.bls.gov/web/laus/laumstrk.htm

Carissimo, Justin. "New York to require bars and restaurants to close by 10 p.m". *CBSNews.com*, 11 de noviembre de 2020. https://www.cbsnews.com/news/new-york-covid-cuomo-announcement-bars-restaurants-close-10-pm/.

Centers for Disease Control and Prevention. "Cases in the U.S".. *CDC.gov*. https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html

Centers for Disease Control and Prevention. "Mask Wearing Evaluation". *CDC.gov,* 18 agosto de 2020. https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/php/mask-evaluation.html

Christopher, Simon A., Brent S. Steel y Nicholas P. Lovrich. *State and Local Government: Sustainability in the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press, 2010.

Cohen, John. "The United States badly bungled coronavirus testing – but things may soon improve". *ScienceMag.org,* 28 de febrero de 2020. https://www.sciencemag.org/news/2020/02/united-states-badly-bungled-coronavirus-testing-things-may-soon-improve

Cole, Devan. "White House Chief of Staff: 'We are not going to control the pandemic'". *CNN.com*, 25 de octubre de 2020. https://www.cnn.com/2020/10/25/politics/mark-meadows-controlling-coronavirus-pandemic-cnntv/index.html

Coleman, Justine. "All 50 States Under Disaster Declaration for the First Time in US History". *The Hill*, 12 de abril de 2020. https://thehill.com/policy/healthcare/public-global-health/492433-all-50-states-under-disaster-declaration-for-first

Cook, Nancy and Dan Diamond. "'A Darwinian Approach to Federalism': states confront new reality under Trump". *Politico.com*, 31 de marzo de 2020. https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875

Davidson, Nestor M. y Kim Haddow. "State Preemption and Local Responses in the Pandemic". *Acslaw.org*, 22 de junio de 2020. https://www.acslaw.org/expertforum/state-preemption-and-local-responses-in-the-pandemic/

Dolmetsch, Chris and Flynn McRoberts. "New Jersey Wins Injunction to Block Asbury Park's Indoor Dining Plan". *Bloomberg.com,* 12 de junio de 2020. https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-12/n-j-suing-asbury-park-over-indoor-dining-governor-murphy-says

Dong, Ensheng, Hongru Du y Lauren Gardner. "An Interactive Web-based Dashboard to Track COVID-19 in Real Time". *Lancet Infectious Disease* 20, núm. 5 (2020): 533-534. https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30120-1

Education Week. "Map: Where are Schools Closed?". *Edweek.com*, 28 de julio de 2020. https://www.edweek.org/ew/section/multimedia/map-covid-19-schools-open-closed.html

Findell, Elizabeth. "El Paso Covid-19 Shutdown Blocked by Texas Court as Cases Rise". *The Wall Street Journal*, 13 de noviembre de 2020. https://www.wsj.com/articles/el-paso-covid-19-shutdown-blocked-by-texas-court-as-cases-rise-11605321300

Gangel, Jamie, Elizabeth Stuart y Michael Warren. "'I'm just not': Trump told Woodward he wasn't concerned about catching Covid in newly released audio". *CNN.com,* 2 de octubre de 2020. https://www.cnn.com/2020/10/02/politics/trump-woodward-interview-covid/index.html

Germany, Kent. "Lyndon B. Johnson: Domestic Affairs". *MillerCenter.org*. https://millercenter.org/president/lbjohnson/domestic-affairs

Glasser, Susan B. "Bob Woodward Finally Got Trump to Tell the Truth About COVID-19". *NewYorker.com,* 11 de septiembre de 2020. https://www.newyorker.com/news/letter-from-trumps-washington/bob-woodward-finally-got-trump-to-tell-the-truth-about-covid-19

Green, Matthew. "How 9/11 Changed America: Four Major Lasting Impacts (with Lesson Plan)". *kqed.org,* 8 de septiembre de 2017. https://www.kqed.org/lowdown/14066/13-years-later-four-major-lasting-impacts-of-911.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *The Federalist Papers*. Nueva York: The New American Library, 1961.

Hanna, Jason y Christina Maxouris. "States expand mask mandates and social restrictions as Covid-19 hospitalizations reach new high". *CNN*, 18 de noviembre de 2020, https://edition.cnn.com/2020/11/17/health/us-coronavirus-tuesday/index.html

Hartocollis, Anemona y Miriam Jordan. "Harvard and M.I.T. Sue to Stop Trump Visa Rules for Foreign Students". *New York Times*, 8 de julio de 2020. https://www.nytimes.com/2020/07/08/us/harvard-mit-trump-ice-students.html

Harvard University. "ICE Rescinds International Order in Response to Harvard-MIT Suit". *Harvard.edu*, 14 de julio de 2020. https://www.harvard.edu/president/news/2020/ice-rescinds-international-order-response-to-harvard-mit-suit

Hauck, Grace. "Late to shut down, first to reopen, Georgia reports its highest daily death toll". *USAToday.com*, 13 de agosto de 2020. https://www.usatoday.com/story/news/health/2020/08/13/georgia-coronavirus-pandemic-school-highest-daily-deaths/3347071001/

History.com Editors. "A Timeline of the U.S.-Led War on Terror". *History.com,* 1 de febrero de 2019. https://www.history.com/topics/21st-century/war-on-terror-timeline/

Johns Hopkins University. "COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)". *Johns Hopkins University*. https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19

Kamarck, Elaine. "In a national emergency, presidential competence is crucial". *History.com,* 20 de marzo de 2020. https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/03/20/in-a-national-emergency-presidential-competence-is-crucial/

Kernell, Samuel, Gary C. Jacobson, Thad Kousser, and Lynn Vavreck. *The Logic of American Politics*. Washington, DC: CQ Press, 2019.

Kiefer, Len. "US Labor Market Update: The U.S. Labor Market Turns Down". *Len Keifer: Helping People Understand the Economy, Housing and Mortgage Markets*, 4 de abril de 2020. http://lenkiefer.com/2020/04/03/us-labor-market-update-april-2020/

Kiger, Patrick J. "7 Events That Enraged Colonists and Led to the American Revolution". *History.com*, 14 de julio de 2020. https://www.history.com/news/american-revolution-causes

Kincaid, John. "Dynamic De/Centralization in the United States: 1790-2010". *Publius: The Journal of Federalism* 49, núm. 1 (2018): 166-193.

Kirby, James B. and Toshiko Kaneda. "'Double Jeopardy' Measure Suggests Blacks And Hispanics Face More Severe Disparities Than Previously Indicated". *Health Affairs* 32, núm. 10 (2013): 1766-1772.

Levey, Noam N. "Can Biden convince red states to wear masks?". *Los Angeles Times*, 13 de noviembre de 2020. https://www.latimes.com/politics/story/2020-11-13/can-biden-convince-red-states-to-wear-masks

Liptak, Kevin, Kristen Holmes, and Ryan Nobles. "Trump completes reversal, telling governors 'you are going to call your own shots' and distributes new guidelines". *CNN.com*, 16 de abril de 2020. https://www.cnn.com/2020/04/16/politics/donald-trump-reopening-guidelines-coronavirus/index.html

Lizza, Ryan y Daniel Lippman. "Wearing a mask is for smug liberals. Refusing to is for reckless Republicans". *Politico.com,* 1 de mayo de 2020. https://www.politico.com/news/2020/05/01/masks-politics-coronavirus-227765

Loven, Dylan. "Gov. Beshear: Mask Mandate in Effect, Despite Judge's Order". *Usnews.com*, 10 de julio de 2020. https://www.usnews.com/news/best-states/kentucky/articles/2020-07-10/judge-deals-blow-to-kentucky-governors-executive-orders

Madison, James. "Federalist No. 10: The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection" *Ourdocuments.gov*. https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=10

Madison, James. "Federalist No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments". *Ourdocuments.gov*. https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=51

Mark, Alyx. "'Goodnight, Status Quo:' State Court Innovation in the Wake of Covid-19". *Working Paper*.

Mark, Alyx. "RAPID: Procedural changes in state courts during COVID-19". *National Science Foundation Rapid Response Research*, SES 2028981, https://www.nsf.gov/awardsearch/showAward?AWD_ID=2028981&HistoricalAwards=false

Martinez, Peter. "Georgia governor withdrawing lawsuit against Atlanta mayor over face mask mandate". *CBSNews.com*, 13 de agosto de 2020. https://www.cbsnews.com/news/kemp-georgia-governor-withdrawing-lawsuit-against-atlanta-mayor-coronavirus-face-mask-mandate-restrictions/

Masca, Jennifer. "In Much of the Country, Cities Can't Enact Their Own Gun Laws". *TheTrace.com,* 8 de diciembre de 2018. https://www.thetrace.org/2018/12/preemption-nra-local-gun-laws/

Meckler, Laura, Valerie Strauss y Moirah Balingit. "Plunging into Remote Learning, Families Find Stress, Chaos, and Some Surprising Wins". *The Washington Post*, 27 de marzo de 2020. https://www.washingtonpost.com/local/education/plunging-into-remote-learning-families-find-stress-chaos-and-some-surprising-wins/2020/03/27/36429de4-6f90-11ea-aa80-c2470c6b2034_story.html

Mojica, Adrian. "States in southeast, west show 'uncontrolled spread' of COVID-19 based on fed guidelines". *Fox17.com*, 14 de julio de 2020. https://fox17.com/news/local/states-in-southeast-west-show-uncontrolled-spread-of-covid-19-based-on-federal-data-alabama-arizona-arkansas-california-florida-tennessee-georgia-louisiana-texas-utah

Mueller, Pat. 2020. "Judge rules in favor of Gadsden County mask mandate following lawsuit". *Wctv.tv*, 26 de agosto de 2020. https://www.wctv.tv/2020/08/26/judge-rules-in-favor-of-gadsden-county-mask-mandate-following-lawsuit/

National Constitution Center. "10 reasons why America's first constitution failed". *ConstitutionCenter.org,* 17 de noviembre de 2019. https://constitutioncenter.org/blog/10-reasons-why-americas-first-constitution-failed

National Council of State Governments. "COVID-19 Resources for State Leaders". *CSG.org*. https://web.csg.org/covid19/executive-orders/

NBC New York. "NY Labor Dept: $5.8 Billion in Unemploymnet Benefits Paid Since Start of Pandemic". *NBCNewYork.com,* 7 de mayo de 2020. https://www.nbcnewyork.com/news/local/ny-labor-dept-5-8-billion-in-unemployment-benefits-paid-since-start-of-pandemic/2405987/

New York Times. "COVID in the U.S.: Latest Map and Case Count". *The New York Times*. https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html

Oyen, Timothy. "Stare decisis". *Cornell Law School Legal Information Institute*. Marzo de 2017. https://www.law.cornell.edu/wex/stare_decisis

Perper, Rosie, Ellen Cranley y Sarah Al-Arshani. "Almost all US states have declared states of emergency to fight coronavirus – here's what it means for them". *BusinessInsider.com*, 17 de marzo de 2020. https://www.businessinsider.com/california-washington-state-of-emergency-coronavirus-what-it-means-2020-3

Peterson, Paul. *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1995.

Petrella, Dan. "Downstate judge voids Gov. J.B. Pritzker's coronavirus orders; state to appeal", *Chicago Tribune*, 2 de julio de 2020, https://www.chicagotribune.com/coronavirus/ct-coronavirus-illinois-republican-lawsuit-20200702-u3tfokgozjggrhlvgilrw3byza-story.html

Pew Research Center. "Republicans, Democrats Move Even Further Apart in Coronavirus Concerns". *Pewresearch.org*, 25 de junio de 2020. https://www.pewresearch.org/politics/2020/06/25/republicans-democrats-move-even-further-apart-in-coronavirus-concerns/

Pomeranz, Jennifer L. y Mark Pertschuk. "State Preemption: A Significant and Quiet Threat to Public Health in the United States". *American Journal of Public Health* 107, núm. 6 (2017): 900-902.

Pope, Ben. "U.S. district judge rules Pritzker's stay-at-home order constitutional". *Chicago Sun-Times*, 3 de mayo de 2020. https://chicago.suntimes.com/coronavirus/2020/5/3/21245936/stay-at-home-order-constitutional-us-district-court-john-lee-beloved-church-lena-illinois

Raifman, Julia, Kristen Nocka, David Johnes, Jacob Bor, Sarah Lipson, Jonathan Jay, Megan Cole, Noa Krawczyk, Philip Chan y Sandro Galea. *COVID-19 US State Policy Database* (Ann Arbor, MI, 15 de septiembre de 2020). The Inter-university Consortium for Political and Social Research (OPEN-ICPSR). https://doi.org/10.3886/E119446V30

Riverstone-Newell, Lori. "The Rise of State Preemption Laws in Response to Local Policy Innovation". *Publius: The Journal of Federalism* 47, núm. 3 (2017): 403-425.

Robillard, Kevin. "10 facts about the Katrina response". *Politico.com,* 3 de octubre de 2012. https://www.politico.com/story/2012/10/10-facts-about-the-katrina-response-081957

Sandoiu, Ana. "Racial inequalities in COVID-19 — the impact on black communities". *MedicalNewsToday.com*, 5 de junio de 2020. https://www.medicalnewstoday.com/articles/racial-inequalities-in-covid-19-the-impact-on-black-communities#Making-sense-of-incomplete-data

Schwellenbach, Nick. "The First 100 Days of the U.S. Government's COVID-19 Response". *Pogo.org*, 6 de mayo de 2020. https://www.pogo.org/analysis/2020/05/the-first-100-days-of-the-u-s-governments-covid-19-response/

Speck, Emilee. "Florida offers no guidance for 40% denied unemployment benefits, many of whom qualify under CARES Act". *Clickorlando.com*, 27 de abril de 2020. https://www.clickorlando.com/news/local/2020/04/27/florida-offers-no-guidance-for-40-denied-unemployment-benefits-many-who-qualify-under-cares-act/

Stephens, G. Ross. "State Centralization and the Erosion of Local Autonomy". *Journal of Politics* 36, núm. (1974): 44-76.

Stolberg, Sheryl Gay. "Biden's Call for 'National Mask Mandate' Gains Traction in Public Health Circles". *New York Times*, 29 de octubre de 2020. https://www.nytimes.com/2020/10/29/us/politics/trump-biden-mask-mandate.html

The White House. "The President's Coronavirus Guidelines for America". *WhiteHouse.gov*. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/03.16.20_coronavirus-guidance_8.5x11_315PM.pdf

U.S. Department of Health and Human Services. "What is the difference between Medicare and Medicaid?". *hhs.gov*. https://www.hhs.gov/answers/medicare-and-medicaid/what-is-the-difference-between-medicare-medicaid/index.html

U.S. Immigration and Customs Enforcement. "SEVP modifies temporary exemptions for nonimmigrant students taking online courses during fall 2020

semester". *ICE.gov*, 7 de julio de 2020. https://www.ice.gov/news/releases/sevp-modifies-temporary-exemptions-nonimmigrant-students-taking-online-courses-during

Unesco. "Adverse Consequences of School Closures". *Unesco.org,* 2020. https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences

United States Census Bureau. "Quick Facts: North Carolina; Tennessee; Kentucky; West Virginia; Virginia; United States". *Census.gov.* https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/NC,TN,KY,WV,VA,US/PST045219

Vigdor, Neil. "Wisconsin Supreme Court Strikes Down Stay-at-Home Order". *New York Times*, 13 de mayo de 2020. https://www.nytimes.com/2020/05/13/us/coronavirus-wisconsin-supreme-court.html

Wamsley, Laurel. "Gov. Says Florida's Unemployment System Was Designed to Create 'Pointless Roadblocks'". *National Public Radio* (NPR.com), 6 de agosto de 2020. https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/08/06/899893368/gov-says-floridas-unemployment-system-was-designed-to-create-pointless-roadblock

Weissert, Carol S. "Beyond Marble Cakes and Picket Fences: What U.S. Federalism Scholars Can Learn from Comparative Work". *Journal of Politics* 73, núm. 4 (2011): 965-979.

Weissert, Will, Philip Marcelo y Aamer Madhani. "Biden targets virus as his White House transition begins". *Associated Press*, 9 de noviembre de 2020. https://edition.cnn.com/2020/11/19/politics/biden-mask-mandate-republican-governors/index.html

Wibawa, Tasha. "Wearing a mask in the United States is political, but Republicans are speaking out as coronavirus cases grow". *ABC.net*, 30 de junio de 2020. https://www.abc.net.au/news/2020-07-01/coronavirus-masks-are-political-in-us-donald-trump-rejects-them/12403962

Worldometer. "COVID-19 Tracker". *Worldometers.info,* 9 de octubre de 2020. https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us

Yalzadeh, Ida. "7 Alphabet Soup Agencies that Stuck Around". *Brittanica.com*. https://www.britannica.com/list/7-alphabet-soup-agencies-that-stuck-around